

学校编码: 10384

密级_____

学号: 15520071150108

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国政府采购制度改革研究

Study on the Reform of System of Chinese Government
Procurement

叶娜

指导教师姓名: 童锦治 教授

专 业 名 称: 财政学

论文提交日期: 2010 年 4 月

论文答辩日期: 2010 年 4 月

2010 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

我国政府采购制度从 1996 年试点至今，已经走过了 13 年的历程。这 13 年来，我国政府采购工作取得了重大进展，政府采购制度不断完善。以《政府采购法》为中心的政府采购法律制度框架体系初步建立，政府采购范围规模快速扩大；初步建立了“管采分离”的管理体制和运行机制，管理模式日趋完善。但是，由于政府采购是一项庞大的系统工程，与各项财税制度改革关系密切，也与市场发展程度、社会诚信状况息息相关，因此，目前的政府采购制度无论从采购目标的细化，还是法律体系的完善、采购机构的设置和管理、采购的监督机制的完善以及专业采购人员的管理等方面还是不尽如人意，影响了我国政府采购工作的工作效率和采购制度的功能发挥。

本文共分五章：

第一章，绪论：主要是陈述研究背景，界定研究内容，明确研究意义与目的，提出研究方法和框架。

第二章，政府采购制度基本问题研究：通过基本理论问题的研究，介绍政府采购制度的原则、目标及其内容，探讨了政府采购制度的内涵，并深入分析了政府采购制度的功能。

第三章，我国政府采购制度的实证分析：概述了我国政府采购制度的发展历程，以及目前我国政府采购制度的现状，存在的问题及其原因。

第四章，国外政府采购制度的经验与借鉴：比较先进国家利用政府采购制度促进发展，发挥政府采购制度功能的做法，通过对比，分析对我国的启示。

第五章，对策研究：主要是根据国外实践经验，针对我国自身的特殊情况和问题，探讨进一步改革我国政府采购制度的相关建议。

关键词：政府采购制度 改革 国际比较

Abstract

It has been nearly 13 years since China started to establish the system of government procurement. Within this 13 years, China developed its system of government procurement step by step. We have released the Law of Government Procurement in the year 2002, and expanded quickly. However, the facts which influence the government procurement exist in many ways, like tax system, maturity of market economy and so on. Therefore, the system of government procurement should develop itself in many ways, like to clear the procurement aims, development of law system, management of procurement administration, oversight bodies and so on, so that make the system match the development of market economy and meet the needs of globalization.

The thesis contain five chapters:

Chapter One: Introduction. Mainly give short introduction of background and content of this study, meanwhile emphasis the value and structure of this study.

Chapter Two: Basic Study of Government Procurement. Give definition of aims, contents and the function of government procurement.

Chapter Three: Analysis of the System of Government Procurement. Brief introduction of the history of government procurement system, analyze current situation, problems and the reason.

Chapter Four: Comparison of Western Government Procurement. Introduce the system of western government procurement, and analyze the enlightenment of its experience.

Chapter Five: Policy Recommendation. According to western experience and our unique condition, the author try to give suggestions to develop the system of Chinese government procurement.

Key Words: System of Government Procurement; Reform; International Comparison

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	II
第一章 绪 论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.2 国内外政府采购相关研究综述	3
1.3 研究方法	8
1.4 本文的创新点和不足	8
第二章 政府采购制度的基本问题	9
2.1 政府采购及政府采购制度的内涵	9
2.2 政府采购制度的原则及其目标	10
2.3 政府采购制度的功能	13
第三章 我国政府采购制度的实证分析	17
3.1 我国政府采购制度的历史	17
3.2 我国政府采购制度现状	18
3.3 我国政府采购制度问题原因分析	24
第四章 国外政府采购制度的经验与借鉴	29
4.1 美国政府采购制度	29
4.2 英国政府采购制度	33
4.3 亚太国家的政府采购制度	34
4.4 国际组织的政府采购制度	37
4.5 发达国家政府采购制度的借鉴	39
第五章 我国政府采购制度改革的建议	43
5.1 我国政府采购制度的目标定位	43
5.2 完善政府采购法律法规体系	44
5.3 调整规范政府采购机构设置	46

5.4 增加采购比重，扩大采购范围.....	47
5.5 加强政府采购的监督机制，严格执行政府采购的财政预算.....	48
参考文献.....	51
致 谢.....	54

厦门大学博士论文摘要库

Table of Contents

Abstract in chinese	I
Abstract in English	V
Chapter I Introduction	1
Section 1 Background	1
Section 2 Theory Study on the System of Government Procurement.....	3
Section 3 Method of Reseach.....	8
Section 4 Innovation and Shortag.....	8
Chaper II Basic Therory On The System Of Government Procurement	9
Section 1 Contents of the System of Government Procurement.....	9
Section 2 Principle and Aims of the System of Government Procurement.....	10
Section 3 Function of the System of Government Procurement.....	13
Chapter III Practical Analysis on the System of Government Procurement.....	17
Section 1 History of the System of Chinese Government Procurement.....	17
Section 2 Current Condition of the System of Chinese Government Procurement.....	18
Section 3 Problems and Reasons of the System of Chinese Government Procurement.....	24
Chapter Iv System of Western Government Procurement.....	29
Section 1 System of Government Procurement of America.....	29
Section 2 System of Government Procurement of Great Britain.....	33

Section 3 System of Government Procurement of Asia Area.....	34
Section 4 System of Government Procurement of International Institutions...	37
Section 5 International Experience of System of Government Procurement...	39
Chapter V Policy Recommendations.....	43
Section 1 Aims of System of Chinese Government Procurement.....	43
Section 2 Development of Law System of System of Government Procurement.....	44
Section 3 Regulation on Government Procurement Institution.....	56
Section 4 Expansion Quantity of Government Procurement System.....	47
Section 5 Strengthen the Function of Oversight System of Government Procurement.....	48
Reference.....	51

第一章 绪 论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

我国政府采购工作经过十多年的试点和推广，已经取得了长足的进展。几年来政府采购的范围逐步扩大，采购规模也是逐年增加。当前政府采购已经覆盖了货物、工程、服务三大领域；规模从 1998 年的 30 多亿元发展到 2008 年的 5990.9 亿元，增加了近 200 倍。政府采购效益日渐显现，每年采购资金节约都在 10% 以上；同时，政府采购也取得了明显的社会效益。特别是 2003 年开始实施《政府采购法》以来，政府采购的运作、管理、监督以及制度建设都在不断走向规范，政府采购信息披露、操作规程、监督检查以及专家评审等等均有了较为明确的规定。在具体操作过程中，规范化程度不断提高，“公开、公正、公平”的原则逐步得到贯彻。

回眸 2009 年，为了抵御国际经济环境对我国的不利影响，我国出台了旨在扩大内需、促进经济增长的 10 项措施，而这些措施都与政府采购密切相关，我国的政府采购制度也因此经历了自诞生以来最重要的考验。在此背景下，2009 年财政部进一步加大对政府采购的监管力度，分别在完善法制体系、强化政策功能、提升监管水平和加强政府采购机构建设等方面取得了新的积极进展，政府采购可持续发展能力进一步加强，我国的政府采购事业也呈现出新的面貌。

2009 年，在我国计划投入 4 万亿元资金刺激本国经济、拉动国内需求的大背景下，现实中的问题将政府采购推向了又一个新的起点，政府采购的政策功能在服务现实经济中有了多种可能性。在这一年中，财政部会同发展改革委、环保部调整扩大了环境标志产品、节能产品政府采购范围，完善了公示制度、供应商承诺机制和退出机制，《环境标志产品政府采购清单》和《节能产品政府采购清单》的发布也由一年一次调整为一年两次。此举进一步强化了政府采购支持节能环保产品的执行力。

此外，政府采购支持自主创新、重点产业等方面的政策在这一年也频频出台。4 月，财政部会同质检总局、认监委联合发布了《关于调整信息安全产品强制性

认证实施要求的公告》，规定从 2010 年 5 月 1 日起，在《政府采购法》规定范围内对信息安全产品实施强制认证，以加快推进我国网络与信息系统安全保障的进程。10 月，《关于鼓励政府和企业发包促进我国服务外包产业发展的指导意见》出台，并首次将政府采购扶持服务外包产业作为了硬杠杠，受到了众多国内服务外包企业的欢迎。11 月，财政部、科技部及发展改革委员会联合出台了《关于开展 2009 年国家自主创新产品认定工作的通知》，明确了国家自主创新产品认定的具体标准和程序，正式启动我国自主创新产品认定工作，政府采购扶持自主创新也有了依据。这些政策的出台，得到了政府采购业内专家的肯定。他们认为，在这一年中，政府采购支持自主创新、中小企业的态度更加明朗，各项政策的及时出台更有利于构建政府采购新体系。同时，政府采购制度功能的不断发挥，对于调整振兴我国产业发展将起到不可估量的作用^①。

但与完善的政府采购制度相比，我国政府采购制度还有很多不尽如人意的地方，如采购规模过小，目标范围过窄，预算编制过粗，相关法律法规不完善，采购机构设置不合理以及监督机制不完善等等。这些问题的存在阻碍了政府采购在效率公平，甚至是政府采购制度功能作用的发挥。今后在推行政府采购制度的过程中，边建设边完善，使政府采购不断走向规范，更好的发挥政府采购在公共财政和社会经济发展中的作用。

1.1.2 研究意义

从 1996 年，我国开始政府采购的试行工作至今，历经短短十多年的实践，我们已经初步建成符合中国具体国情的政府采购制度，但是和西方 200 多年的政府采购经验相比，我国政府采购不论是在理论建设上还是在实践中都存在着很多不足，并且我国加入 WTO 之后，国际和国内政府采购的规模也迅速扩大，这都给我国的政府采购工作提出了更高的要求。我国在政府采购实践中存在的诸多问题，如采购目标范围过窄，法律法规依据不足，政府采购机构设置不完善不科学，监督管理体系不健全等等，都严重阻碍了我国政府采购事业的发展，而这些问题都源起于我国政府采购制度方面的不足。因此，我国政府采购制度的改革和完善也是刻不容缓。

^①以上资料来源于中国政府采购网。

在前人对政府采购制度的研究中,大多是对政府采购制度的内容及其存在的问题进行罗列,并没有对政府采购制度的内容进行整理归纳,并对其存在的问题按照其内容进行具体归类,在借鉴国际经验方面,也缺乏结合我国实际的因地制宜的改革建议。针对以上不足,本文首先对政府采购制度的内涵进行重新界定,并且特别提出了政府采购制度的政策目标和功能;尔后,在明确的政策目标指导下,对现存采购制度的不足,根据其内涵进行有序的整理归类,并着重提出了对制度改革起关键作用的几个重要问题;而后针对国际相关经验,根据我国的具体国情,有针对性的提出对制度改革的相关建议。对于我国政府采购制度的改革具有较强的理论和实践指导意义。

1.2 国内外政府采购相关研究综述

国际上对政府采购理论的研究较为成熟,对政府采购制度的内涵、目标与原则以及政府采购制度的功能定位都有系统研究。而自 1996 年深圳市被确定为政府采购试点城市算起,我国政府采购实践也已走过十几个春秋,政府和有关专家也开始对政府采购制度的政策功能给予重视并进行了研究与探讨。

1.2.1 国外相关研究综述^①

1.2.1.1 福布斯的政府采购思想

国外学者福布斯(Russell Forbes)(美)于 1929 年出版了《政府采购》一书,这是政府采购理论史上第一部论述政府采购问题的专著。福布斯关于政府采购的论述是在对大型工业企业采购经验总结的基础上展开的,该书认为:

(1) 政府集中采购的优点。福布斯根据美国和加拿大的政府采购经验,将集中性政府采购与分散性政府采购对比,列举了集中性政府采购的优点有:减少采购人员以降低采购成本;降低单位成本,提高发送服务;减少浩繁的文件;有利于招标过程中标准化和标准规范的采用;可实行集中监管,使盈余存货在部门间互相调剂;对支出实行严密的会计控制;通过迅速付款获得折扣;可雇用专职采购人员以提高采购技术和减少贪污和偏袒;简化供应商手续。

(2) 政府采购官员的选拔与考核。福布斯主张对政府采购官员应进行严格

^① 裴育. 政府采购的经济学分析[D]. 上海: 复旦大学财政学, 2002.

选拔，并建立职业化的采购队伍。为吸引有能力的人才出任政府采购官员，并使之保持廉洁，福布斯认为要以立法形式规定政府采购官员与企业管理人员不相上下的“养廉工资”。

1.2.1.2 鲍莫尔的政府采购思想

凯恩斯主义革命爆发后，国家对市场的干预渐入人心，在此背景下，鲍莫尔（W. J. Baumol）于1947年在英国《经济学》杂志上发表了《政府购买论》一文，在政府采购理论史上第一次探讨政府购买与物价及宏观经济的关系。作者将政府购买的方法分成四种：公开市场购买法（The open Market Purchase）、招标法（The Offer and Acceptance Method）、商讨价格购买法（The Method of Negotiated Price）、公布价格购买法（The Announced Price Method）。他认为，不同的政府购买方法对宏观经济运行的效果是不一样的。

鲍莫尔的《政府购买论》发表之前尽管政府购买在政府财政中占有非常重要的地位，但它却一直受到财政学家的忽视，对政府购买的经济影响未能加以考虑。鲍莫尔的上述思想不仅在政府采购理论发展史具有上重要地位，而且在整个财政理论发展史上具有填补学术空白的意义。

1.2.1.3 李、多布勒和佩奇的政府采购思想

美国斯坦福大学教授李（Lamar Lee, Jr.）与美国科罗拉多州立大学商学院教授多布勒（Donald W. Dobler）于1977年合著的《采购和物料管理》一书在第28章中专门论述了有关政府采购的问题。

他们认为政府采购人员应由采购部门推选有经验的私人采购人员从事政府采购工作而不应由行政任命。通过比较分析，他们认为，在竞争性招标采购之外，有必要发展协商采购、询价采购、单一来源采购等方法。同时，他们还国防采购市场问题做了专门探讨，并且比较了政府采购和私人采购的异同。

继李和多布勒之后，美国采购专家佩奇（Page）在1980年出版的《公共采购和物料管理》一书中详尽分析了政府采购和私人采购的区别，分别从采购资金的性质、采购目的、采购过程公开化程度、采购程序、采购监督和采购对市场的作用等角度进行了具体的研究。

1.2.1.4 麦克阿菲和麦克米兰的政府采购思想

麦克阿菲（R. Preston McAfee）和麦克米兰（John McMillan）于1989年在

《国际经济学》杂志上发表了“政府采购与国际贸易”一文，从国际贸易角度探讨了政府采购在国际贸易中的地位与作用。他们的研究表明：由于在政府采购市场上存在不完全竞争，每一个投标者比其他的投标者和政府更清楚自己的成本。由于比较优势的存在，国内企业的成本不同于外国企业的成本。政府并不一定从出价最低的投标者那里购买商品，而是通过价格优惠政策使采购成本最小。这也体现了政府采购在节约资金方面的一个重要功能。

1.2.1.5 普雷姆詹德的政府采购思想

普雷姆詹德（A. Premchand）曾担任国际货币基金组织财政发展部主任助理，著有大量公共支出管理方面的论著。1993 年他出版的《公共支出管理》一书从组织管理学的角度对政府采购作了相关探讨。在该书中，普雷姆詹德还讨论了政府采购中存在的几个突出问题，它们是：政府采购范围问题、预算报告分类问题、政府采购招标程序问题和政府采购中的腐败问题，等等。

1.2.1.6 政府采购的其他研究

对于政府采购制度内涵的界定，国外学者 Russell Forbes 通过比较美国与加拿大两国的政府采购政策，以及总结大型工业企业的采购经验，认为政府采购是采购组织通过招标过程中标准化和标准规范的采用，对所需存货进行采购，以达到降低成本，简化采购程序的目的，而采取的经济行为。

在此基础上，学者 J. H. Bailly 做了进一步的完善，他指出，政府采购主体需要依据公共采购职能的范围，确定相应的目标^①，并根据政府所处的不同经济形势，采取不同的方法实现对市场干预的有效手段^②。

对于政府采购制度功能的研究，国外研究普遍认为：政府采购可以促进经济发展、消除贫困、保护私有部门发展等功能，同时其与贸易、外国投资业紧密相连（Robert Rothery, 2003）^③。Ben. B. Seligman（1971）运用汉森和萨缪尔森的“乘数与加速数交互作用原理”对政府采购的经济稳定增长效应进行研究，研究发现，政府采购活动之所以能够对经济增长产生巨大的促进作用，是因为市场在调节经济的过程中，自身存在缺陷，需要依靠政府的力量来调节，以保证经济的稳定。而作为政府支出管理的一个重要方面，政府采购制度是实现这种调节的重

^① A. Premchand, Public Expenditure Management [M], international Monetary Fund, 1993, P23

^② Ben. B. Seligman: 美国企业史 [M]. 纽约戴尔出版公司, 1971 年, P124

^③ 刘源 孙博 管泽峰. 国内外关于政府采购基本理论研究的文献述评. [J]. 财经政法资讯. 2009 (3)

要手段之一^①。

1.2.2 国内相关研究综述^②

在政府采购制度的目标和原则方面,我国学者与国外研究在表述上存在些微差别,或者将其中的经济有效性仅作为目标不归为原则,但本质上是一致的,即在政府采购目标方面,国内部分研究认为政府采购的目标应该更多元化,比如王猛(2002)认为除了经济有效性,政府采购目标还应包括宏观经济调控、保护民族产业、保护环境等多重目标。

国内有大量研究从总体上对我国政府采购制度的政策功能进行了探讨,包括《论中国政府采购的政策功能及其实施途径》(王金秀等,2006),《充分发挥政府采购的政策效能》(徐焕东,2007);《中国政府采购的政策功能及其政策定位》(刘小川,2007)概述了我国政府采购政策功能的表现以及如何实现;《我国政府采购政策功能的缺失及其原因分析》(干冀春等,2009),《政策功能的发挥还缺少什么》(殷亚红,2008)、《政府采购政策功能若干问题的研究》(上海市《政府采购政策功能若干问题的研究》研究组,2008)等文章主要介绍了我国政府采购功能缺失的表现和原因;《发挥规模优势与拓展政府采购功能》(贾果皋,2005)认为政府采购规模是实现政府采购政策目标的引擎;《强化政府采购政策功能的对策和建议》(黄卫强等,2007)着重为事件政府采购功能提出制定相关政策的具体途径;《政府采购的烘干经济作用》(窦洁,2002)研究了政府采购宏观经济职能的调控及实现措施。

关于政府采购改革的意义和作用,第一种观点认为,在我国建立、健全政府采购制度,利国利民,意义重大,应当积极推行。主要表现为:在市场化导向中能够提高财政资金的使用效益,在法制化导向中有利于加强政府系统的廉政建设,在科学化导向中有利于提高政府的调控管理水平(贾康,2001);第二种观点认为,首先,它是贯彻积极财政政策,全力解决有效需求不足的重要途径;其次,它是贯彻积极财政政策,激活高新技术市场,建设国家创新系统的迫切需要;第三,它是贯彻财政政策,强化预算约束,提高财政资金使用效益的重要手段(张晓莉,2001);第三种观点认为,首先,它有利于节省政府支出,硬化预算约束,提高支出效益;其次,有利于政府加强廉政建设,消除政府公共资金使用过程中

^① 裴育. 政府采购的经济学分析[D]. 上海: 复旦大学财政学, 2002.

^② 裴育. 政府采购的经济学分析[D]. 上海: 复旦大学财政学, 2002

的腐败现象；第三，有利于政府调节国经济的运行。政府采购是政府加强宏观调控的重要手段之一；第四，有利于国家支持重点行业的发展，有利于保护民族产业；第五，是我国经济走向世界的必然要求（曲振涛 2000）。

关于当前我国政府采购制度中存在的主要问题。根据徐瑞娥（2001）的研究，当前我国政府采购中存在的主要问题有：立法严重滞后；财政资金的运用效率低下；“暗箱操作”严重，已成为我国经济生活中的最大“黑洞”；具体操作尚不够规范（王敏，2000）；预算资金使用效益不高；宏观调控手段的作用尚未体现；政府采购范围窄（卫晓雷，2000）；政府采购的管理体制不明确，对政府采购主体、范围和程序没有统一的基本规定，导致政出多门互不衔接，如不加以规范极易导致混乱，影响政府采购的形象和声誉；缺少一批较高素质的专门专业人员（曲振涛，2000）^①。

关于国外政府采购制度经验与借鉴的讨论，主要是从各国的政府采购原则、目标模式、采购方式、门槛价的确定、采购程序、采购中质疑与申诉、采购的法律责任等方面进行分析的，尤其是注重介绍国际性组织有关政府采购的协议及其范本，如 WTO 的《政府采购协议》、欧盟的《采购指令》、世行的《购物指南》等。其主要代表作有：《政府采购制：国际经验及其借鉴》（王长江，1998）、《从国际背景看我国政府采购市场的开放战略》（肖渭明，1998）、《德国政府采购法的最新发展》（孙静，1999）、《加拿大的政府采购制度》（国管局，1999）、《政府采购制度的国际比较及对我国的启示》（李宝民，1999）、《我国与 WTO 成员国政府采购制比较分析》（王淑杰、高奎明，2000），等等。

关于政府采购制度设计与完善的讨论，主要从政府采购范围、政府采购管理体制、政府采购目标、政府采购方式、政府采购程序、政府采购的仲裁、政府采购改革的相关配套措施、政府采购法律制度等方面进行分析与探讨的。其主要代表作有：《我国政府采购制度研究》（课题组，1999）、《建立我国政府采购监督体系》（汪艳仙，2000）、《论我国政府采购运行机制的进一步完善》（周新宇、于辉，2000）、《经济（政府商事）合同研究——以政府采购合同为中心》（史际春、邓峰，2000）、《政府采购制度如何进一步完善》（曹春芳、李广春、曹伯龙、王孟瑜，2001），等等。

^① 裴育. 政府采购的经济学分析[D]. 上海：复旦大学财政学，2002.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库